Deutscher Bundestag **Drucksache 19/14066**
19. Wahlperiode 16.10.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Albrecht Glaser, Tobias Peterka, Thomas Seitz, Roman Reusch, Stephan Brandner, Jens Maier, Fabian Jacobi, Dr. Lothar Maier; Jochen Haug, Peter Boehringer, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Tino Chrupalla, Siegbert Droese, Peter Felser, Markus Frohnmaier, Dr. Götz Frömming, Franziska Gminder, Wilhelm von Gottberg, Armin-Paulus Hampel, Verena Hartmann, Lars Herrmann, Martin Hess, Martin Hohmann, Johannes Huber, Stefan Keuter, Norbert Kleinwächter, Enrico Komning, Jörn König, Steffen Kotré, Andreas Mrosek, Ulrich Oehme, Tobias Matthias Peterka, Jürgen Pohl, Stephan Protschka, Martin Reichardt, Uwe Schulz, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, René Springer, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Wahlrechtsreform jetzt – Bundestag auf eine definitive Mandatszahl verkleinern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Von 603 Abgeordneten im Jahr 2002 wuchs der Bundestag, trotz aller Änderungen und Reformen des Wahlrechts in den vergangenen Jahren über 614 Repräsentanten 2005, 622 Mitglieder 2009 und 631 im Jahr 2013 auf 709 Abgeordnete in der aktuellen Legislaturperiode an (Quelle: www.bundeswahlleiter.de). In absehbarer Zeit werden die Kosten für die Volksvertretung erstmals die Milliarden-Euro-Grenze überschreiten. Mit wachsendem Bedeutungsverlust der vormaligen, sogenannten Volksparteien CDU/CSU und SPD droht die Größe des Bundestags nach dem heutigen Wahlrecht sogar weiter zu steigen. Dies alles geschieht vor dem Hintergrund der seit Jahren vielfach in der Öffentlichkeit erhobenen Forderung, nicht nur die Ausweitung der Mandatszahlen über die gesetzlich vorgesehene Zahl von 598 möglichst zu verhindern, sondern den Bundestag deutlich gegenüber dieser Sollzahl zu verkleinern. Diese Forderung wird sowohl durch Hinweis auf die Größenverhältnisse der Parlamente anderer vergleichbarer Länder gestützt als auch darauf, dass der Anteil der Rechtssetzungsaktivitäten der EU inzwischen einen so großen Umfang erlangt hat, dass sich die verminderte nationale Rechtssetzungstätigkeit auch in der Größe des Bundestages niederschlagen müsse.

Trotz intensiver Bemühungen ist es weder dem letzten Bundestagspräsidenten, Norbert Lammert, noch dem aktuellen Präsidenten Dr. Wolfgang Schäuble gelungen, einen Konsens der Fraktionen zur Reform des Wahlrechts herbeizuführen. Die von Dr. Schäuble in der 19. Legislaturperiode eingesetzte und geleitete Arbeitsgruppe Wahlrechtsreform hat Anfang April 2019 ihre Arbeit ergebnislos be-

endet. Ein dringend notwendiger, tragfähiger Kompromiss zur wirksamen Begrenzung oder gar Reduzierung der Abgeordnetenzahl im Deutschen Bundestag kam nicht zustande. Auch der Reformvorschlag des Bundestagspräsidenten vom 3. April 2019, gerichtet an die Vorsitzenden der im Bundestag vertretenen Fraktionen, stößt auf breite Ablehnung außerhalb der Unionsfraktion. Der CDU/CSU wird gleichzeitig eine massive Blockadehaltung bei dem Versuch einer Wahlrechtsreform vorgeworfen (siehe Zeit Online vom 28.04.2019: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-04/wahlrechtsreform-opposition-wolfgang-schaeuble-blockadehaltung).

Es ist den Wählern und Steuerzahlern weder vermittelbar noch zuzumuten, weiterhin die Ausweitung des Bundestags in vor der Wahl nicht einmal in abschätzbarem Umfang über die im BWahlG festgelegte Regelgröße von 598 Abgeordneten hinzunehmen. Darüber hinaus muss es als ein Akt demokratieschädlicher Handlungsunfähigkeit angesehen werden, die lange überfällige Verkleinerung des Bundestages nicht zu einem politisch vernünftigen Ergebnis führen zu können. Eine zukunftsweisende und mutige Reform des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag ist überfällig und muss daher jetzt umgesetzt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der bei Erhaltung der derzeitigen Wahlkreise folgende Kriterien erfüllt:

- das Prinzip einer personalisierten Verhältniswahl beibehält,
- sicherstellt, dass die in §1 Abs. 1 BWahlG gesetzlich festgelegte Regelgröße des Deutschen Bundestags von 598 Abgeordneten unterschritten oder zumindest eingehalten wird,
- gewährleistet, dass eine Partei in einem Bundesland höchstens so viele Direktmandate erhält, wie es dem Zweitstimmenanteil der Partei in dem Land entspricht,
- beibehält, dass für den Fall, dass eine Partei durch den Zweitstimmenanteil mehr Mandate zustehen als sie Direktmandate errungen hat, diese über den Zugriff auf die Landesliste besetzt werden,
- das personale Element der Verhältniswahl stärkt, indem dem Wähler mehrere Zweitstimmen gegeben werden und damit die Möglichkeit, einzelne Bewerber zu kennzeichnen, mit der Folge, dass die Reihenfolge der Bewerber auf der Landesliste verändert wird.

Berlin, den 1. Oktober 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Die Bertelsmann Stiftung stellt noch vor der Bundestagswahl 2017 fest: „Das seit 2013 geltende Wahlrecht zum Deutschen Bundestag ist ein ‚Parlamentsvergrößerungsgesetz'." (Prof. Dr. Florian Grotz und Prof. Dr. Robert Vehrkamp, in EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung, Ausgabe 1/2017). Die Aufblähung des Bundestags auf 709 Abgeordnete in der 19. Legislaturperiode bestätigt diese Aussage. Betrachtet man die jüngsten Wahlprognosen der großen Meinungsforschungsinstitute, so droht das deutsche Parlament sogar auf über 800 Abgeordnete anzuwachsen. Dieser Entwicklung ist durch eine echte Reform des Wahlrechts entschieden entgegenzuwirken, die bloße Feinjustierung der Regelungen innerhalb des heutigen Systems wird seit mehreren Legislaturperioden ohne Erfolg versucht. Nun muss eine Reform her, die den Namen verdient.

Die von mehreren Fraktionen und dem Bundestagspräsidenten vorgeschlagene Reduzierung der Wahlkreise führt nicht zum Ziel. Gemäß den Berechnungen des Bundeswahlleiters vom September 2018 auf Basis des Wahlergebnisses von 2017, die den Fraktionsspitzen vorliegen, führt die Reduktion der Zahl der Wahlkreise auf 250 zu 648 Mandaten. Bei einer Reduktion auf 200 Wahlkreise kämen bei dieser Modellrechnung immer noch 620 Sitze zustande, in jedem Fall also mehr als die gesetzliche Regelgröße von 598 Mandaten. Dabei würde eine so starke Reduzierung der Wahlkreise einen erheblichen Eingriff in das bestehende Wahlrecht bedeuten mit der Folge von sehr großen Flächenwahlkreisen, welche das personale Element des Direktmandats kaum noch wirksam erscheinen lassen.

Einen weit geringeren Eingriff in das heutige Wahlsystem stellt hingegen die geforderte Vorgabe dar, dass nur so viele Direktmandate erzielt werden können, wie es dem Zweitstimmergebnis der Partei in dem jeweiligen Bundesland entspricht. Die geforderte Neuregelung würde bedeuten, dass allein eine relative Stimmenmehrheit in einem Wahlkreis nicht ausreicht, um ein Direktmandat zu erringen. Vielmehr muss ein Direktkandidat zusätzlich ein (prozentuales) Stimmergebnis erzielt haben, das im Verhältnis zum Stimmergebnis der anderen Direktbewerber der gleichen Partei in einem Bundesland so gut ist, dass er zu der Gruppe der Bewerber gehört, welche bei der Begrenzung der Zahl der Direktmandate unter Bezug auf das Zweitstimmenergebnis zum Zuge kommt. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass diejenigen Bewerber, welche die relativ schlechtesten Ergebnisse erzielt haben, nicht zum Zuge kommen. Diese Restriktion ist rechtlich und politisch nicht anders zu bewerten, als eine allgemeine Prozenthürde oder eine Reihung der Bewerber auf einem Wahlvorschlag mit mehreren Personen, die nach der Logik der erzielten Stimmergebnisse zum Zuge kommen. Diese Änderung des bestehenden Wahlrechts ist verfassungsrechtlich nicht bedenklich, zumal die Vertretung der Bevölkerung eines Wahlkreises durch einen Kandidaten, der beispielsweise nur 25 Prozent der Erststimmen gewonnen hat, politisch deutlich geringer legitimiert ist als etwa ein Bewerber, der eine absolute Mehrheit der Stimmen erzielt hat. Für diese Einschränkung der flächendeckenden Existenz von Direktmandaten wird im Gegenzug als politischer Gewinn die exakte Einhaltung der im Wahlrecht vorab festgelegten Regelgröße der Abgeordnetenmandate erreicht. Insbesondere ist auf diese Weise auch die gewünschte Parlamentsverkleinerung – auf etwa 450 Mandate – problemlos herzustellen.

Falls mehrere Direktmandate (eventuell sogar in benachbarten Wahlkreisen) in einem Bundesland nicht gegeben würden, komme es – so könnte man einwenden – zu „verwaisten" Landstrichen, die nicht durch einen Abgeordneten im Bundestag vertreten sind. Das Bundesverfassungsgericht erkennt zwar die Bedeutung der Wahlkreismandate an, wenn es urteilt, „dass über die Wahlkreisabgeordneten, deren Zahl fest steht, lokale und regionale Anliegen zur Bundesebene hin vermittelt werden können und daher nicht zu besorgen ist, dass gewichtige Anliegen von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben und damit die Integrationsfunktion der Wahl (…) verfehlt werden könnte." (BVerfGE 131, 316 ff, RdNr. 74). Gleichzeitig ist jedoch jeder Abgeordnete „Vertreter des ganzen Volkes" und repräsentiert nicht nur seinen Wahlkreis. BVerfGE 131, 316 ff, RdNr. 73: „Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebietes in Listenwahlkreise nicht in Frage gestellt. Wie im bisherigen Bundeswahlrecht ist Wahlgebiet das Bundesgebiet (vgl. § 2 Abs. 1, § 6 Abs. 2a, 3 BWG), ist das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland als Träger und Subjekt der Staatsgewalt (vgl.

BVerfGE 83, 37 <50 f.>) zur Wahl berufen (vgl. §§ 12, 13 BWG) und werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt.“

Zu dem Problemfeld kommentiert Professor Dr. Martin Morlok, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf in NVwZ 2012, 1101 ff: „Im Übrigen ist die Annahme, die Wahl einer bestimmten Person in einem Wahlkreis sei ein schützenswertes Gut, im Hinblick auf das geltende Wahlrecht durchaus fragwürdig. Das vom Gericht genannte Ziel einer hälftigen Besetzung der zu vergebenden Bundestagsmandate mit persönlich gewählten Abgeordneten ist jedenfalls nicht mit Verfassungsrang ausgestattet. Auch ist zu berücksichtigen, dass die meisten Kandidaten auch in einem Wahlkreis antreten und versuchen, dort Stimmen für sich und ihre Partei zu gewinnen. Sie profilieren sich als Vertreter dieses Wahlkreises und agieren später im Parlament als dessen Interessenvertreter, gleichviel, ob sie das Direktmandat errungen haben oder über die Landesliste in den Bundestag eingezogen sind. Weiter ist zu sehen, dass es eine gewisse Anzahl von relativ „sicheren“ Wahlkreisen für eine Partei gibt, die dort regelmäßig eine Mehrheit der Erststimmen erringt. Die sozialstrukturelle Zusammensetzung der Wählerschaft und deren kulturelle Prägung dominieren, so dass die Wahl deutlich weniger von der Person der Kandidaten abhängt. Auch ist die persönliche Legitimation eines Direktkandidaten, der mit nur stark 30% der Stimmen erfolgreich sein kann, fragwürdig – haben sich doch ca. zwei Drittel der Wähler gegen ihn entschieden.“

Zudem wird die Komponente der Persönlichkeitswahl durch Einführung der geforderten freien Listenwahl (also des Ankreuzens der bevorzugten Kandidaten auf der Liste) erheblich gestärkt. Auch über diese Listenwahl können Regionen im Bundestag vertreten sein, die eventuell nicht durch ein Direktmandat repräsentiert werden.

In der bisherigen Diskussion zur Kappung der Direktmandate bei fehlender Absicherung durch den entsprechenden Prozentanteil der Partei am Zweitstimmenergebnis wurde von der Bundestagsfraktion Die Linke ins Feld geführt, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 25.07.2012 (BVerfGE 131, 316 ff) festgestellt habe, dass jedes gewonnene Direktmandat auch gegeben werden müsse. Diese Vorgabe bezieht sich jedoch nur auf das diesem Urteil zugrundeliegende Wahlrecht. Eine allgemein gültige Entscheidung zum Umgang mit Direktmandaten wurde damit nicht getroffen. In RdNr. 136 desselben Urteils heißt es weiter: „Das Anliegen der Personenwahl und das mit der Verhältniswahl verfolgte Ziel weitgehender Proportionalität stehen mithin in einem Spannungsverhältnis, das sich nur durch einen vom Gesetzgeber vorzunehmenden Ausgleich beider Prinzipien auflösen lässt. Im Rahmen des ihm insoweit zukommenden Gestaltungsspielraums darf der Gesetzgeber das Anliegen einer proportionalen Verteilung der Gesamtzahl der Sitze grundsätzlich zurückstellen und Überhangmandate ohne Wiederherstellung des Proporzes zulassen.“ Umgekehrt muss es dem Gesetzgeber also auch gestattet sein, das Prinzip der Verhältniswahl in den Vordergrund zu stellen und das Element der Personenwahl zu schwächen.

Dies wird auch in BVerfGE 131, 316 ff, RdNr. 56 betont: „Der Gesetzgeber kann, den ihm von der Verfassung erteilten Auftrag zur Schaffung eines Wahlsystems, das diesen teils gegenläufigen Zielen genügt, nur erfüllen, wenn ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt. (…) Er kann auch beide Gestaltungen miteinander verbinden, indem er einen Teil der Mitglieder des Deutschen Bundestages nach dem Mehrheits- und den anderen nach dem Verhältniswahlprinzip wählen lässt (Grabensystem), eine Erstreckung des Verhältniswahlprinzips auf die gesamte Sitzverteilung unter Vorbehalt angemessener Gewichtung der Direktmandate gestattet oder sich für eine andere Kombination entscheidet.“ Demnach ist die Forderung, dass eine Partei in einem Bundesland nur so viele Direktmandate erhält, wie es dem Zweitstimmenanteil der Partei in dem Land entspricht, vom Grundgesetz gedeckt.

Die Erhöhung der Regelgröße des Bundestags auf 620 bis 640 Abgeordnete muss für den Wähler wie eine Ohrfeige klingen, erinnert eher an einen Schildbürgerstreich und zeitigt zudem nicht den gewünschten Erfolg. Mit diesem Vorschlag der FDP, der Grünen und der Linken wird nicht etwa die Einhaltung der derzeitigen Regelgröße erreicht, vielmehr werden zusätzliche Mandate geschaffen, um die Zahl der weiterhin entstehenden Überhang- und Ausgleichsmandate zu verringern. Das Ziel einer echten Parlamentsverkleinerung wird hier schon per Definition verfehlt. Insgesamt sinkt die Zahl der Mandate vermutlich leicht; von einer Wahlrechtsreform, die die derzeitige Regelgröße von 598 Abgeordneten im Blick hat oder gar eine wirkungsvolle Parlamentsverkleinerung herbeiführt, kann jedoch keine Rede sein.

Das Prinzip der personalisierten Verhältniswahl soll durch den geforderten Gesetzentwurf nicht nur beibehalten, sondern durch die freie Listenwahl gestärkt werden. Die Möglichkeit für den Wähler auf der Landesliste durch Vergabe mehrerer Zweitstimmen einzelne Kandidaten zu wählen, stärkt das personale Element der Verhältniswahl.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Auch der Bund der Steuerzahler (BdSt) fordert den Bundestag auf, die längst überfällige Wahlrechtsreform zügig anzupacken. Der BdSt-Präsident Reiner Holznagel fordert: „Wir brauchen eine Obergrenze für Mandate: 500 Abgeordnete sind genug!“ (BdSt vom 21.01.2019, https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/500-abgeordnete-sind-genug-1/?cHash=ab6dcccb1d7c898605b0e897d136bbf0&L=0).

Je größer das Parlament wird, desto teurer wird es für den Steuerzahler. Besonders ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Unfähigkeit der Politik, dieses seit vielen Jahren schwelende Problem zu einer vernünftigen Lösung zu führen, Akzeptanzprobleme für das gesamte demokratische System mit sich bringt. Genau dies zu verhindern, ist bekanntlich Gegenstand vieler Appelle in fast jeder Plenardebatte.

Die Reduzierung der Bundestagsgröße auf zum Beispiel 450 oder 500 Sitze oder wenigstens die Regelgröße von 598 Mandaten ist mit geringen Eingriffen in das bestehende Wahlrecht einfach-gesetzlich realisierbar und muss noch in der 19. Wahlperiode umgesetzt werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.